



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»**

#### **I. Γενικές Παρατηρήσεις**

**A.** Το υπό συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων την 5.11.2012 και χαρακτηρίστηκε ως κατεπείγον από την Κυβέρνηση, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων και της Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από ένα άρθρο Μόνο και δεκαέξι Παραγράφους.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου Α' εγκρίνεται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου Β' ρυθμίζονται συνταξιοδοτικά θέματα του Δημοσίου.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου Γ' ρυθμίζονται θέματα Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, μεταξύ των οποίων, μισθολογικά ζητήματα του Δημοσίου τομέα, εκκρεμή ζητήματα πληρωμής δαπανών παρελθόντων ετών και δαπανών ΕΛ.ΣΤΑΤ., καθώς και θέματα αποπληρωμής δανείων Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και λοιπών φορέων τους στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου Δ' ρυθμίζονται θέματα του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και θέματα αποκρατικοποιήσεων.

Με την Παράγραφο Ε' καταργείται ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων (π.δ. 186/1992) και αντικαθίσταται από τον Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (Ε.1), συνιστάται Γενική Γραμματεία Εσόδων στο Υπουργείο Οικονομικών και ορίζονται οι αρμοδιότητες και τα κριτήρια επιλογής του προϊσταμένου της (Ε.2), αυξάνεται ο ειδικός φόρος κατανάλωσης ενεργειακών

## 2

προϊόντων (στο υγραέριο που χρησιμοποιείται ως καύσιμο κινητήρων και στο πετρέλαιο εσωτερικής καύσης που χρησιμοποιείται στη γεωργία) και τροποποιούνται οι διατάξεις του ειδικού φόρου κατανάλωσης των βιομηχανοποιημένων καπνών (Ε.3), τροποποιούνται ρυθμίσεις του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας ως προς το ποσοστό του κατ' αποκοπή συντελεστή επί της αξίας των παραδιδόμενων αγροτικών προϊόντων βάσει του οποίου υπολογίζεται η επιστροφή ΦΠΑ στους αγρότες (Ε.4), τροποποιούνται οι διατάξεις που διέπουν τις εκτελωνιστικές εργασίες και τους εκτελωνιστές (Ε.5), το επάγγελμα του ορκωτού εκτιμητή (Ε.6), και την καταβολή και τον έλεγχο οφειλών από τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων οχημάτων (Ε.7).

Με την Παράγραφο ΣΤ' ρυθμίζονται θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, ιδίως αναφορικά προς τη μείωση συμβούλων-συνεργατών των αιρετών ΟΤΑ, τη μείωση αντιμισθίας Προέδρων Δημοτικών και Περιφερειακών Συμβουλίων, την αναστολή προσλήψεων και διορισμών στους ΟΤΑ, την παραχώρηση δικαιώματος χρήσης των κοινόχρηστων χώρων και κτιρίων των ΟΤΑ και των ν.π.δ.δ. που ανήκουν σε αυτούς και την ίδρυση Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Με την Παράγραφο Ζ' θεσπίζονται ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ιδίως αναφορικά προς την υποχρεωτική μετάταξη -μεταφορά προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τη διαθεσιμότητα των μονίμων υπαλλήλων και των υπαλλήλων ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των οποίων οι οργανικές θέσεις καταργούνται, την αργία του υπαλλήλου στο πλαίσιο της πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας, την κατάργηση οργανικών θέσεων σε ορισμένες κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες, τους περιορισμούς προσλήψεων στο Δημόσιο και τον περιορισμό θέσεων μετακλητών υπαλλήλων κατά 20%, την καθιέρωση τριετούς διάρκειας ισχύος των πινάκων διοριστέων του ΑΣΕΠ.

Με την Παράγραφο Η' τροποποιείται η νομοθεσία περί Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Η.1), προτείνονται ρυθμίσεις για την εκμίσθωση επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης οχημάτων με οδηγό (Η.2), τη διάθεση παρασκευασμάτων πρώτης βρεφικής ηλικίας (Η.3), τη διάθεση προϊόντων καπνού από υπεραγορές τροφίμων (Η.4), τροποποιείται η νομοθεσία που διέπει το επάγγελμα του λογιστή φοροτεχνικού (Η.5), και ρυθμίζονται άλλα θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων (Η.6).

Με τις διατάξεις της Παραγράφου Θ' ρυθμίζονται θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (εφεξής, Υ.Π.Θ.Π.Α.) και ιδίως, θέματα Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας (π.δ. 432/1981), ορίζεται η προκήρυξη και διενέργεια από το Α.Σ.Ε.Π. διαγωνισμού για την κατάρτιση πίνακα κατάταξης εκπαιδευτικών κατά κλά-

δο και ειδικότητα, με σκοπό τον διορισμό ή την πρόσληψή τους στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια εκπαίδευση, κάθε τρία έτη, απλουστεύεται, ομογενοποιείται και εναρμονίζεται, εν μέρει, προς τις διατάξεις του ν. 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», το σύστημα αδειοδότησης επαγγελμάτων αρμοδιότητας Υ.Π.Θ.Π.Α.), το δε καθεστώς των Φροντιστηρίων, Κέντρων Ξένων Γλωσσών και της κατ' οίκον διδασκαλίας εναρμονίζεται πλήρως προς την, κατά τα ανωτέρω, κατάργηση. Περαιτέρω, ανακτούν την αρχική τους ονομασία ως «Κολλεγίων» τα «Κέντρα Μεταλλουργικής Εκπαίδευσης» του ν. 3696/2008, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον ν. 3848/2010, και μεταρρυθμίζεται το καθεστώς τους, μετονομάζονται δε τα «Εργαστήρια Ελευθέρων Σπουδών» σε «Κέντρα Διά Βίου Μάθησης Επιπέδου Ένα» και τα «Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.)» σε «Κέντρα Διά Βίου Μάθησης Επιπέδου Δύο». Τέλος, συμπληρώνεται η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας περί «επαγγελματικής ισοδυναμίας μεταξύ των γνώσεων και των προσόντων που πιστοποιούνται από τίτλους τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης» (Αιτιολογική Έκθεση) της ημεδαπής και άλλων κρατών μελών της Ε.Ε., προς το πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε. όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της Οδηγίας 2005/36/ΕΚ.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου Ι' ρυθμίζονται θέματα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, προβλέπεται η κατάργηση των ελάχιστων νόμιμων αμοιβών για τη διενέργεια ενεργειακής επιθεώρησης κτηρίων, λεβήτων και εγκαταστάσεων θέρμανσης και κλιματισμού, εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν τον τομέα των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ), όπως η επιβολή έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκούς σταθμούς, τροποποιείται ο ν. 3054/2002 «Οργάνωση της αγοράς πετρελαιοειδών και άλλες διατάξεις» σχετικώς με την απελευθέρωση της μεταφοράς πετρελαιοειδών προϊόντων με βυτιοφόρα, καθώς και ο ν. 4001/2011 «Για τη λειτουργία Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου, για Έρευνα, Παραγωγή και δίκτυα μεταφοράς Υδρογονανθράκων και άλλες ρυθμίσεις» με τις οποίες, μεταξύ άλλων, ενσωματώνονται διατάξεις της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ.

Με την Παράγραφο ΙΑ' ρυθμίζονται θέματα αρμοδιότητας του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) και θεσπίζονται ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις φορέων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασία, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Έτσι, κυρίως, θεσπίζονται μέτρα κοινωνικής πολιτικής μακροχρόνιων ανέργων, καθορίζεται ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων υπολογιζόμενο βάσει κλιμακούμενου εισοδηματικού κριτηρίου, και αυξάνεται από 1.1.2013 το κατά περίπτωση όριο ηλικίας

συνταξιοδότησης για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης από την ημερομηνία αυτή -1.1.2013-, κατά δύο (2) έτη, προβλέπεται η ποσοστιαία (από 2,21% έως και 83%), ανά φορέα - τομέα πρόνοιας, μείωση του ποσού εφάπαξ βοηθήματος στους ασφαλισμένους μέχρι την 31.12.1992, που αποχώρησαν από την υπηρεσία την 1.8.2010 ή θα αποχωρήσουν εφεξής, τροποποιούνται διατάξεις που αφορούν στις επιχειρήσεις προσωρινής απασχόλησης και στα ιδιωτικά γραφεία ευρέσεως εργασίας, και καθιερώνεται, διά της θέσπισης διάταξης -πλαίσιο, νέο σύστημα διαμόρφωσης νόμιμου κατώτατου μισθού και κατώτατου ημερομισθίου.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου ΙΒ΄ προτείνεται κυρίως, κατ' εναρμόνιση προς τις διατάξεις του ν. 3919/2011 περί κατάργησης αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων, η κατάργηση περιορισμών, κατά την έννοια του άρθρου 2 του ως άνω νόμου, που αφορούν τα επαγγέλματα του αισθητικού, του οδοντοτεχνίτη, του φυσικοθεραπευτή, την παροχή ιατρικών και οδοντιατρικών υπηρεσιών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (Π.Φ.Υ.) από ιδιωτικούς φορείς, καθώς και τη λειτουργία Μονάδων Χρόνιας Αιμοκάθαρσης (Μ.Χ.Α.).

Με τις διατάξεις της Παραγράφου ΙΓ΄, μεταξύ άλλων, αναδιατυπώνονται οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 66 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999) που προβλέπουν ειδική, τριακονθήμερη, προθεσμία άσκησης προσφυγής στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου ΙΔ΄ εναρμονίζεται προς τις διατάξεις του ν. 3919/2011 περί κατάργησης αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων το καθεστώς του επαγγέλματος του ξεναγού, καθώς και της ίδρυσης και λειτουργίας Πρακτορείου Εφημερίδων και Περιοδικών, απελευθερώνονται δε πλήρως οι δραστηριότητες πώλησης και διακίνησης εφημερίδων, περιοδικών και εν γένει εντύπων. Περαιτέρω, προτείνεται η καταβολή «συνεισφοράς» στην ελληνική οικονομία, ύψους τουλάχιστον εκατόν σαράντα εκατομμυρίων ευρώ (140.000.000 €), εκ μέρους της «ελληνικής ναυτιλιακής κοινότητας», δυνάμει «συνυποσχετικού» με την Ελληνική Κυβέρνηση.

Με τις διατάξεις της Παραγράφου ΙΕ΄ εναρμονίζεται εκ νέου, κατά πληρέστερο τρόπο, προς την Οδηγία 2006/1/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιανουαρίου 2006 και συμπληρώνεται η εθνική νομοθεσία που διέπει τη χρησιμοποίηση μισθωμένων οχημάτων χωρίς οδηγό στις οδικές εμπορευματικές μεταφορές.

**Β.** Όπως προαναφέρθηκε, το υπό ψήφιση Νοσχ αποτελείται από ένα άρθρο Μόνο, που περιλαμβάνει δεκαέξι Παραγράφους, οι οποίες ρυθμίζουν επί μέρους ζητήματα αρμοδιότητας διαφορετικών Υπουργείων. Επισημαίνεται ότι η νομοτεχνική αρχή της εξειδίκευσης, η οποία κατοχυρώνεται ρητώς στο

άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος, συμφώνως προς την οποία οι νόμοι πρέπει να αποτελούνται από ομοιογενείς, σχετικές προς το αντικείμενο του νόμου διατάξεις, διέπει και την κατάρτιση κάθε επί μέρους άρθρου νομοσχεδίου, ώστε να μην είναι επιτρεπτή η σώρευση σε ένα μόνον άρθρο διατάξεων που αφορούν σε διαφορετικά, ευχερώς διακριτά, θέματα. Υπό το φως των ανωτέρω, θα έπρεπε, ενδεχομένως, οι δεκαέξι, τουλάχιστον, Παράγραφοι του άρθρου Μόνου του Νοσχ να κατηγοριοποιηθούν σε διαφορετικά άρθρα.

Επισημαίνεται, εξ άλλου, ότι στις διατάξεις των περιπτώσεων 5 (ζ), 6, 7, 8 (ii) και 14 α. της Υποπαραγράφου Θ.3., 1 και 3 της Υποπαρ. Θ.4., 3 και 5 της Υποπαρ. Θ.5., γγ. της Υποπαρ. ΙΕ.3., 2 ε) της Υποπαρ. ΙΕ.5., 3 της Υποπαρ. ΙΕ.6. και 2 της Υποπαρ. ΙΕ.10., καθώς και στην Υποπαρ. ΙΕ.4., αναφέρονται άρθρα και παράγραφοι, αντί των ορθών Υποπαραγράφων και περιπτώσεων.

Σημειώνεται, επίσης, ότι, συμφώνως προς τη διάταξη της παρ. 2 εδ. β' του άρθρου 73 του Συντάγματος, «τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Στο πλαίσιο αυτό γίνεται δεκτό ότι ο τίτλος του νομοσχεδίου πρέπει να υποδηλώνει ότι είναι συνταξιοδοτικό και, πάντως, δεν αποκλείεται στο τέλος συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου να τίθενται και διατάξεις που αφορούν σε άλλα θέματα (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 –Corpus, II, 1985, σελ. 385).

## **II. Παρατηρήσεις επί των Παραγράφων του άρθρου Μόνου του Νοσχ**

### **1. Επί της Παραγράφου Α**

Με την ανωτέρω Παράγραφο προτείνεται η έγκριση του «Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής» (εφεξής, Πλαίσιο) για τα έτη 2013 έως 2016, το οποίο επισυνάπτεται ως Παράρτημα Ι στον παρόντα νόμο.

Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς τα άρθρα 6Α και 6Β του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν. 2362/1995), όπως προστέθηκαν με το άρθρο 9 του ν. 3871/2010, το Πλαίσιο συντάσσεται «με την καθοδήγηση και εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών», υποβάλλεται για έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο και, μετά την έγκρισή του από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατατίθεται από τον Υπουργό Οικονομικών στη Βουλή για ψήφιση (άρθρο 6Β του ν. 2362/1995).

### **2. Επί της Παραγράφου Β περ. 2 και Παραγράφου Ι Υποπαραγράφος ΙΑ περ. 3 Ι**

Με τις προτεινόμενες διατάξεις αυξάνεται από 1.1.2013 το κατά περίπτωση όριο ηλικίας συνταξιοδότησης για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης από την ημερομηνία αυτή -1.1.2013-, κατά δύο (2) έτη, δίχως να προβλέπεται κλιμάκωση της αύξησης με μεταβατική ρύθμιση.

Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι με τους ν. 3863/2010 και 3865/2010 διασφαλίσθηκε η νόμιμη προσδοκία όσων πληρούσαν τις προϋποθέσεις για απόληψη συντάξεων βάσει προγενέστερων νομοθετικών ρυθμίσεων, ιδίως διά μεταβατικών ρυθμίσεων. Η νομοθετική αυτή πρόβλεψη για τη σταδιακή μετάβαση στο νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς, από πλευράς ορίων ηλικίας και συντάξιμου χρόνου, ανταποκρίνεται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου, έκφραση της οποίας αποτελεί στο χώρο του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου η αρχή της προστασίας του κεκτημένου ασφαλιστικού δικαιώματος (βλ. Στ. Κτιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, Ε.Δ.Κ.Α., 2012, σελ. 481, ιδίως σελ. 494. Για την έννοια της «ώριμης προσδοκίας» στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης βλ., ενδεικτικώς, Ολ. Αγγελλοπούλου, Τα νέα όρια ηλικίας του ν. 3863/2010. Η προστασία «θεμελιωμένων δικαιωμάτων» και ώριμων προσδοκιών από το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α., Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σελ. 908.).

Πάντως, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι ούτε ο κοινός νομοθέτης, ούτε η κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση εμποδίζονται από τα άρθρα 4 παρ. 1 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος να μεταβάλλουν για το μέλλον το σύστημα συνταξιοδότησης σε κατηγορίες ασφαλισμένων, θεσιπίζοντας αυστηρότερες σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς προϋποθέσεις για απονομή σύνταξης, «καθώς από τις διατάξεις αυτές δεν θεσιπίζεται υποχρέωση του κοινού νομοθέτη και της Διοικήσεως να προβλέψουν, (...), μεταβατικές διατάξεις, οι οποίες θα κατελάμβαναν τους ασφαλισμένους εκείνους που θεμελίωσαν δικαίωμα για ασφαλιστική παροχή, συνέχισαν όμως να εργάζονται, ή που θα θεμελίωσαν στο άμεσο μέλλον το δικαίωμα τούτο. Συνεπώς, ο χρόνος αποχωρήσεως από την υπηρεσία αποτελεί παράγοντα αρκούντως αντικειμενικό που δικαιολογεί τη διαφορετική μεταχείριση» (ΣτΕ [ΟΛ] 3487/2008, Ε.Δ.Κ.Α. 2009, σελ. 34, ΣτΕ 1689/2009).

### **3. Επί της Παραγράφου Β περ. 2 ι' και Παραγράφου Γ Υποπαραγράφος Γ1 περ. 7**

Με τις διατάξεις αυτές ορίζεται ότι οι προτεινόμενες με τις παραγράφους Β και Γ ρυθμίσεις καταλαμβάνουν ή έχουν ανάλογη εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής «σε συνδυασμό με τον Κανονισμό της», κατά τη διατύπωση της Παραγράφου Β περ. 2 ι', και «σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της», κατά τη διατύπωση της Παραγράφου Γ Υποπαραγράφος Γ1 περ. 7.

Παρατηρείται ότι η αναφορά στους υπαλλήλους της Βουλής στερείται ρυθμιστικού περιεχομένου, εφόσον, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 103 παρ. 6), το προσωπικό της Βουλής διέπεται από τον Κανονισμό της, και ως εκ τούτου είναι αντισυνταγματική. Τα ζητήματα αυτά μόνος ο Κανονισμός της Βουλής μπορεί να ρυθμίσει.

**4. Επί της Παραγράφου Β περ. 3, 4, 5, 6, 7 και 8, Παραγράφου Γ, και Παραγράφου ΙΑ Υποπαράγραφος περ. 3 ΙΙ, V**

Με τις ανωτέρω διατάξεις ιδίως:

- ορίζεται ότι το συνολικό ποσό της μηνιαίας σύνταξης ή το άθροισμα συντάξεων και μερισμάτων που καταβάλλονται από οποιαδήποτε πηγή και για οποιαδήποτε αιτία, μειώνεται για το σύνολο του ποσού σύνταξης ή συντάξεων: α) άνω των 1.000,01 ευρώ και έως 1.500,00 ευρώ κατά ποσοστό 5%, σε κάθε, όμως, περίπτωση το ποσό που εναπομένει δεν μπορεί να υπολείπεται των 1.000,01 ευρώ, β) από 1.500,01 ευρώ έως και 2.000,00 ευρώ, κατά ποσοστό 10% και, σε κάθε περίπτωση, το ποσό που εναπομένει δεν μπορεί να υπολείπεται των 1.425,01 ευρώ, και γ) από 2.000,01 ευρώ και άνω κατά 15% και, σε κάθε περίπτωση, το ποσό που εναπομένει δεν μπορεί να υπολείπεται των 1.800,01 ευρώ, για τον προσδιορισμό δε ποσοστού μείωσης του ποσού της σύνταξης λαμβάνεται υπόψη το ποσό της σύνταξης ή των συντάξεων όπως αυτό θα έχει διαμορφωθεί την 31-12-2012, μετά την τυχόν παρακράτηση της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων και της επιπλέον εισφοράς της παρ. 14 του άρθρου 2 του ν. 4002/2011, καθώς και των τυχόν μειώσεων που επιβλήθηκαν με τις διατάξεις της παρ. 10 του άρθρου 1 του ν. 4024/2011 και του άρθρου 1 του ν. 4051/2012.

- καταργούνται από 1.1.2013 τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα, καθώς και το επίδομα αδειάς που προβλέπονται είτε από τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 2592/1998 (Α' 57) και του άρθρου Μόνου του ν. 3847/2010 (Α' 67) είτε από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη ή καταστατική διάταξη και αφορούν στους συνταξιούχους και βοηθηματούχους όλων των φορέων και τομέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Επίσης, από την ίδια ημερομηνία καταργούνται όλα τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς για όλους τους λειτουργούς, υπαλλήλους και μισθωτούς του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ. και Ο.Τ.Α. κλ.π.

- επανακαθορίζονται, αναδρομικώς από 1.8.2012 οι μηνιαίες αποδοχές των υπαλλήλων και λειτουργών που αμείβονται με ειδικά μισθολόγια (δικαστικοί λειτουργοί και κύριο προσωπικό Ν.Σ.Κ., μέλη Δ.Ε.Π. των Πανεπιστημίων, ιατροί Ε.Σ.Υ. κλ.π.).

- αυξάνεται το όριο ηλικίας από τα 60 έτη στα 65 ως προϋπόθεση για τη χορήγηση του επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ) στους χαμηλοσυνταξιούχους του Δημοσίου.

- επανακαθορίζεται η μηνιαία σύνταξη των ανασφάλιστων υπερηλίκων.

Ως προς τις προτεινόμενες μειώσεις και περικοπές αποδοχών, επιδομάτων και πάσης φύσεως απολαβών των απασχολουμένων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και τις μειώσεις των συνταξιοδοτικών παροχών [πρβλ. και Εκθέσεις της Επιστη-

μονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 4.3.2010 επί του Νσχ «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (ν. 3833/2010), της 5.7.2010 επί του Νσχ «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (ν. 3863/2010), της 13.12.2010 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (ν. 3899/2010) και της 28.6.2011 επί του Νσχ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (ν. 3986/2011)] επισημαίνονται τα εξής:

**A.** Ο ασφαλιστικός δεσμός αποτελεί μεν τη βάση θεμελίωσης του σχετικού δικαιώματος και η σχέση κρατήσεων-παροχών πρέπει να γίνεται γενικώς σεβαστή (ΣτΕ 3152/1992, Ε.Δ.Κ.Α. 1994, σελ. 145), η αρχή της ανταποδοτικότητας, όμως, ως αρχή της αναλογίας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών, «δεν αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένο κανόνα», υπό την έννια της απόλυτης αναλογίας εισφορών και παροχών (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 724-725/2010, ΣτΕ 157/2009 ΔιΔικ 2010, σελ. 354, ΣτΕ 2535/2008, ΔιΔικ 2009, σελ. 1234, ΣτΕ 1022/2005, ΕΔΚΑ 2005 σελ. 654). Δύναται, κατά συνέπεια, να καμφθεί νομοθετικώς, είτε όταν για την κάλυψη του κεφαλαίου συνεισφέρουν, εκτός από τις ασφαλιστικές κρατήσεις, και κοινωνικοί πόροι ή το Δημόσιο (ΣτΕ 136/1989, ΤοΣ 1989, σελ. 681), είτε, κατ' εφαρμογή της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, για να ενισχυθούν, περαιτέρω, υστερούντες εισοδηματικώς ασφαλισμένοι (βλ. ΣτΕ 3096/2001, ΤοΣ 2001, σελ. 128).

Εξ άλλου, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να προβαίνει σε ρυθμίσεις του ύψους των συντάξεων κατόπιν στάθμισης των υφιστάμενων συνθηκών (ΣτΕ 1166/1989, ΕλλΔνη 1991, σελ. 397, ΣτΕ 2535/2008, ΔιΔικ 2009, σελ. 1234), μπορεί δε να μειώνει τις συντάξιμες αποδοχές, χωρίς να προσβάλλει κεκτημένο δικαίωμα του συνταξιούχου (ΕλΣ 236/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 702), προκειμένου «να επιτύχει την εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος της Χώρας, εξυπηρετώντας με τον τρόπο αυτό το δημόσιο συμφέρον (ΣτΕ 2522/2008 και 1613/2007)».

Σε κάθε περίπτωση, όμως, οποιαδήποτε μείωση της παρεχόμενης προστασίας πρέπει, αφενός να τηρεί τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, αφετέρου να δικαιολογείται από δυσμενές οικονομικό περιβάλλον ή αδήριτη οικονομική αναγκαιότητα που δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό, χωρίς δυσμενή επίπτωση στις λοιπές κοινωνικές δαπάνες, και πρέπει να προκύπτει σαφώς από την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία (βλ., ενδεικτικώς, Γ. Κατρούγκαλο, «Συνταγματικοί περιορισμοί των ενοποιήσεων των ασφαλιστικών φορέων», σε: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής



ασφάλισης, 2009, σελ. 52).

**Β.** Ειδικώς σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης «δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα» (ΣτΕ [Ολ] 668/2012, σκ. 37, Ε.Δ.Κ.Α., 2012, σελ. 516 επ., ιδίως σελ. 569).

Τα ειδικότερα μέτρα που ελήφθησαν με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 (Μνημόνιο Ι), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται ανάλογη περικοπή αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, κρίθηκαν -κατά πλειοψηφία- με την ανωτέρω 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ ότι «δεν παρίστανται, κατ' αρχήν, απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο». Έτσι, δεν αντίκεινται στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, καθώς «με το σύνολο των μέτρων, που έχει λάβει ο νομοθέτης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα επίμαχα, επιδιώκεται (...) όχι μόνον η αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον. Περαιτέρω, με τα επίμαχα μέτρα, τα οποία αναφέρονται σε κατάργηση ή μείωση ορισμένων μόνον επιδομάτων ή συνταξιοδοτικών παροχών και, ως εκ τούτου, συνεπάγονται μείωση των συνολικώς καταβαλλομένων, αντιστοίχως, σε μισθωτούς και συνταξιούχους αποδοχών και συνταξιοδοτικών παροχών, όχι, όμως, και στέρηση αυτών, εξασφαλίζεται, κατ' αρχήν, ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, συντρέχοντος εν προκειμένω γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων, εν όψει και του συγκεκριμένου ύψους των επερχομένων περικοπών, καθώς και του γεγονότος ότι προβλέπεται η καταβολή επιδομάτων εορτών και αδείας, έστω και σε μειωμένα εν σχέσει με το προϊσχύον δίκαιο ποσά, σε εργαζομένους και συνταξιούχους, των οποίων, αντιστοίχως, οι αποδοχές

ή η σύνταξη δεν υπερβαίνει το ποσό των 3.000 ή των 2.500 ευρώ, από το ηλικιακό δε κριτήριο των 60 ετών, με τη συμπλήρωση των οποίων και μόνον συνταξιούχος δικαιούται τα νέα επιδόματα εορτών και αδειάς, εξαιρούνται ευπαθείς ομάδες, όπως π.χ. όσοι λαμβάνουν σύνταξη λόγω αναπηρίας ή με το καθεστώς των βαρέων και ανθυγιεινών ή των οικοδομικών επαγγελματιών ή, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αν είναι δικαιούχοι συντάξεως εκ μεταβιβάσεως» (ΣτΕ 668/2012, σκ. 35, όπ.π.). Δεν προσκρούουν, όμως, ούτε στο άρθρο 2 του Συντάγματος περί προστασίας της ανθρώπινης αξίας «διότι η συνταγματική αυτή διάταξη, όπως (...) και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως».

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, επομένως ότι, εν προκειμένω, δεν υφίσταται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, υπό τη διπλή, όμως, επιφύλαξη ότι οι περικοπές «κατ' αρχήν» μόνον είναι ανεκτές -κάτι που εξ αντιδιαστολής μπορεί να σημαίνει ότι αν, περαιτέρω υποχωρήσουν κάτω από ορισμένο ύψος είναι ενδεχόμενο να επιφέρουν προσβολή του δικαιώματος, ιδίως σε περίπτωση πλήρους στέρησης ορισμένων επιδομάτων σε ιδιαίτερες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, όπως μπορεί, ενδεχομένως, να συμβεί λ.χ., με τις προτεινόμενες καταργήσεις των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα καθώς και του επιδόματος αδειάς -, και ότι οι επικαλούμενοι λόγοι δημοσίου συμφέροντος «κατ' αρχήν» μόνο μπορούν να δικαιολογήσουν επεμβάσεις στο δικαίωμα. Πέραν, δηλαδή, από ορισμένο μέτρο, ο περιορισμός του δικαιώματος απαιτεί ειδικώς τεκμηριωμένη αιτιολόγηση. Πρβλ. και Ακρ. Καϊδατζή, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», 2012, σελ. 26 επ.. Βλ., συναφώς, και Πρακτικά της 4ης ειδικής συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 31.10.2012, σελ. 7 επ.

Γ. Περιορισμός που τείνει σε αποστέρηση προστατευόμενου από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. περιουσιακού αγαθού, είναι ανεκτός μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους όρους που προβλέπονται από τον νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι πρέπει να προβάλλονται με ειδική αιτιολογία. Απαιτείται, επομένως, ως λόγος θέσπισης τέτοιων περιορισμών, η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας ωφέλειας, η οποία είναι αναγκαίο να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο του νόμου ή την αιτιολογική του έκθεση και να δικαιολογεί ειδικώς την εξαίρεση από τον κανόνα της προστασίας της περιουσίας (ΕΛΣ 1562/2005, ΕΔΔΔΔ 2005, σελ. 822), λαμβανομένων υπόψη των συνταγματικώς κατοχυρωμένων και δικαστικώς εκτιμώμενων αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμε-

νης εμπιστοσύνης του διοικουμένου (βλ. ΕΛΣ Ολ 510, 1939/2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 429, 581, ΣΤΕ [Ολ] 668/2012, σκ. 35, όπ.π.). Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντας τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσεις James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, Νο 8793/79, Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου, της 20.11.1995, Saariinen κατά Φινλανδίας, της 28.1.2003, Κλιάφας και λοιποί κατά Ελλάδος, της 8.7.2004, σκέψη 25, Adrejeva κατά Λετονίας, της 18.2.2009).

Ως προς τις κοινωνικές παροχές, το Ε.Δ.Δ.Α. δέχεται παγίως (βλ. Αγγ. Στεργίου, «Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών ως περιουσιακών δικαιωμάτων», σε: Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης, 2009, σελ. 1 επ., καθώς και Στ. Κτιστάκη, «Οι κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ», ΘΠΔΔ, 2009, σελ. 657 επ., καθώς και ανωτέρω ΣΤΕ [Ολ] 668/2012, σκ. 34, όπ.π.), ότι:

- στην έννοια της περιουσίας του άρθρου 1 του Π.Π.Π. περιλαμβάνονται και απαιτήσεις για κοινωνικοασφαλιστικές εν γένει παροχές (Ε.Δ.Δ.Α. υποθ. Vesna Hasani κατά Κροατίας, αποφ. Της 30.9.2010, Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Αντωνακοπούλου κ.α., απόφ. 14.12.99, υποθ. Γεωργιάδης, απόφ. 28.3.2000, υποθ. Gaygusuz, απόφ. 16.9.1996, ΕΔΚΑ 1997, σελ.11, Ε.Δ.Δ.Α. Υποθ. Αζίνας, απόφ. 20.6.02, ΕΔΚΑ 2002, σελ. 896, υποθ. Αποστολάκης, απόφ. 22.10.2009, ΕΔΚΑ 2009, σελ. 689), καθώς και η αξίωση για καταβολή προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους μέλους αποδοχών, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες για την καταβολή τους προϋποθέσεις (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. Kechko κατά Ουκρανίας, απόφ. της 8.2.2006, Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας, απόφ. της 19.4.2007).

- το άρθρο 1 Π.Π.Π. δεν εγγυάται στους ασφαλισμένους δικαίωμα σε ορισμένο ποσό σύνταξης ή μισθού (Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Andrejeva κατά Λετονίας, απόφ. Της 18.2.2009, Ε.Δ.Δ.Α., υποθ. Λαδάς, απόφ. 21.2.2008, υποθ. Asmundsson, απόφ. 12.10.2004, ΕΔΚΑ 2005, σελ. 97, υποθ. Domalewski, απόφ. 15.6.1999)

- επί επεμβάσεων στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα πρέπει να διατηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και της ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου (Ε.Δ.Δ.Α. υποθ. Asmundsson, όπ. π.), και ότι

- δίκαιη ισορροπία εξασφαλίζεται όταν οι περικοπές αποδοχών, συντάξεων κ.λπ. είναι «εύλογες», δηλαδή δεν καταργούν πλήρως το δικαίωμα και, μάλιστα, δεν οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειας των δικαιούχων, κατά παράβαση του άρθρου 3

της Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α., υπόθ. Moskal, απόφ. 15.9.2009, υπόθ. Budina, απόφ. 18.6.2009, υπόθ. Asmundsson, απόφ. 30.3.2005 και υπόθ. Larioshina, απόφ. 23.4.2002).

Από τη συνολική, επομένως, θεώρηση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ., σχετικώς, και Αθ. Πετρόγλου, «Μνημόνιο, Κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση και περικοπές συντάξεων», ΕΔΚΑ, 2010, σελ. 1) προκύπτει ότι, προκειμένου να εξετάσει την τήρηση της ως άνω δίκαιης ισορροπίας, το Ε.Δ.Δ.Α. θέτει κριτήρια τα οποία επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στον βαθμό προσβολής των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων και όχι τόσο στον βαθμό προσβολής του δημόσιου συμφέροντος.

Ο τρόπος και η έκταση της στέρησης της σύνταξης (πλήρης ή μερική), η ύπαρξη ή όχι άλλων μέσων διαβίωσης, η διατήρηση ή όχι του δικαιώματος στην υγειονομική περίθαλψη αποτελούν, κατά τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., τα κριτήρια για την τήρηση ή μη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της προσβολής αγαθού που προστατεύεται από την Ε.Σ.Δ.Α. και του δημόσιου συμφέροντος.

Έτσι, επί πλήρους και αυτοδίκαιης στέρησης της σύνταξης, το Ε.Δ.Δ.Α. αποφαίνεται ότι διαταράσσεται η ως άνω δίκαιη ισορροπία και, ως εκ τούτου, συντρέχει παραβίαση του άρθρου 1 Π.Π.Π. Ε.Σ.Δ.Α. (Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Αποστολάκης, όπ. π., σελ. 689 και υπόθ. Asmundsson, όπ. π., σελ. 97).

Αντιθέτως, επί μερικής στέρησης, το Ε.Δ.Δ.Α. έκρινε ότι δεν είναι αντίθετη προς την ΕΣΔΑ διάταξη που προβλέπει μείωση της σύνταξης. Ειδικότερα, η απόφαση μείωσης της σύνταξης, η οποία ελήφθη με προσοχή και συνυποβλήθηκε από εκτεταμένες διαδικαστικές εγγυήσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διαταράσσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων και του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. υπόθ. Banfield, απόφ. 18.10.2005, σε: Κυπριανού Πάνου, «Η απώλεια της συντάξεως ως συνέπεια πειθαρχικού ή ποινικού κολασμού και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ελληνικών δικαστηρίων και του ΕΔΔΑ», ΕΔΚΑ 2009, σελ. 673 επ.).

Υπό το φως, επομένως, τόσο της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ 668/2012) όσο και της ανωτέρω νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α., θα πρέπει να σταθμισθεί αν οι προτεινόμενες περικοπές συντάξεων και αποδοχών διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ αφενός της προσβολής της σύνταξης και του μισθού ως περιουσιακών αγαθών, τα οποία προστατεύονται από το άρθρο 1 Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α. και αφετέρου του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και εάν όλες οι προτεινόμενες περικοπές οδηγούν σε πτώση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων και μισθωτών τέτοια, που θα συνιστούσε προσβολή της αξιοπρέπειάς τους.

### 5. Επί της παρ. Δ. Υποπαράγραφος 2 περ. 2.6.

Με την προτεινόμενη ρύθμιση εγκρίνεται ρυμοτομικό διάγραμμα εντός των ζωνών Δ1 και Δ2 του Μητροπολιτικού Πάρκου Γουδή (βλ. Παράρτημα Ι-ΙΙ), στο οποίο απεικονίζονται κοινόχρηστοι και οικοδομήσιμος χώρος, και καθορίζονται επιτρεπόμενες χρήσεις στον οικοδομήσιμο χώρο.

Συμφώνως προς το άρθρο 3 παρ. 4 του π.δ. «περί καθορισμού μέτρων προστασίας της περιοχής του όρους Υμηττού και των Μητροπολιτικών Πάρκων Γουδή – Ιλισίων» (ΦΕΚ Δ' 187/16.6.2011), ιδρύεται Μητροπολιτικό Πάρκο Γουδή, εντός της Ζώνης Προστασίας Δ του ορεινού όγκου του Υμηττού και των περιφερειακών του πεδινών ή ημιορεινών ζωνών, η οποία περιοχή σύνδεσης του ορεινού οικοσυστήματος με την πόλη. Η Ζώνη Δ χαρακτηρίζεται ως Ζώνη Ελεγχόμενης Ανάπτυξης και ονομάζεται ΖΕΑ - Γουδή.

Εξ άλλου, προβλέπονται, ως περαιτέρω στάδια του σχεδιασμού ανάπτυξης και ανάπτυξης του πάρκου, πολεοδομικές μελέτες της ΖΕΑ και Σχέδιο Γενικής Διάταξης. Ειδικότερα, οι τροποποιήσεις του εγκεκριμένου σχεδίου εντός της ΖΕΑ γίνονται βάσει ενιαίων Πολεοδομικών Μελετών (ΠΜ της ΖΕΑ), με τις οποίες κωδικοποιείται σε ενιαίο υπόβαθρο και ενιαίο νομικό κείμενο το θεσμικό πλαίσιο του Πάρκου. Παραλλήλως προς την κατάρτιση των π.δ. των ΠΜ της ΖΕΑ, και προς υποστήριξή τους, εκπονείται Σχέδιο Γενικής Διάταξης, που αποσκοπεί στην εξειδίκευση του σχεδιασμού του Πάρκου, έτσι ώστε να υλοποιούνται οι στόχοι και οι κατευθύνσεις του εν λόγω σχεδιασμού (βλ. άρθρο 4 παρ. 4 και ΠΕ ΣτΕ 34/2011).

Συναφώς έχει κριθεί ότι «(...) δεν αποκλείεται μεν η, κατ' απόκλιση από την συνήθη διοικητική διαδικασία που προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, θέσπιση με τυπικό νόμο ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με τις ρυθμίσεις αυτές δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του κοινοτικού δικαίου. Εφ' όσον, πάντως, πρόκειται για απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και, επομένως, οι λόγοι που επιβάλλουν την ανωτέρω απόκλιση και οι οποίοι ανάγονται όχι στη διαδικασία ψηφίσεως του νόμου αλλά στις προϋποθέσεις ασκήσεως της νομοθετικής λειτουργίας πρέπει να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου. Ο έλεγχος δε της απαιτούμενης από το Σύνταγμα συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών υπόκειται στον οριακό έλεγχο του δικαστή (ΣτΕ 1847/2008 Ολομ.)» (ΣτΕ [Ολ] 3059/2009).

Εν προκειμένω και κατά την Αιτιολογική Έκθεση, «[σ]υντρέχει εξαιρετική περίπτωση να εγκριθούν οι ως άνω πολεοδομικές ρυθμίσεις (...) κατά χρονική προτεραιότητα και κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία του π.δ.

187Δ/2011, αλλά σε αρμονία με τις ουσιαστικές ρυθμίσεις αυτού, με σκοπό να μην υφίστανται εκκρεμότητες πολεοδομικής ωρίμανσης στο ακίνητο (...) και να αξιοποιηθεί άμεσα για λόγους δημοσίου συμφέροντος (...).».

#### **6. Επί της Παραγράφου Ε Υποπαραγράφος Ε.1.**

Με τις προτεινόμενες διατάξεις θεσπίζεται Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών, ο οποίος αντικαθιστά τον Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (π.δ. 186/1992).

Επισημαίνεται καταρχάς ότι, ενώ από την αιτιολογική έκθεση παρατηρείται ότι «το πρόβλημα του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων δεν είναι στην ουσία οι ουσιαστικές του ρυθμίσεις, αλλά οι διατάξεις που προβλέπουν τις διοικητικές κυρώσεις για τις παραβάσεις των διατάξεών του και καθορίζουν την επίδραση που έχουν οι παραβάσεις αυτές στο κύρος των βιβλίων», με τις προτεινόμενες διατάξεις θεσπίζονται αποκλειστικά ουσιαστικές διατάξεις και δεν καταργείται ούτε τροποποιείται το άρθρο 5 του ν. 2523/1997, το οποίο προβλέπει τις διοικητικές κυρώσεις για παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων.

Σε ό,τι αφορά το ζήτημα του κύρους των βιβλίων παρατηρείται ότι, να μεν ο νέος Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών δεν περιλαμβάνει διατάξεις αντίστοιχες με αυτές των παραγράφων 2-7 του άρθρου 30 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων περί χαρακτηρισμού των βιβλίων ως ανεπαρκών ή ανακριβών, πλην όμως διατάξεις της κείμενης φορολογικής νομοθεσίας (όπως τα άρθρα 30 και 32 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος περί προσδιορισμού του ακαθάριστου και καθαρού εισοδήματος σε περίπτωση ανεπάρκειας ή ανακρίβειας των βιβλίων ή του άρθρου 48 παρ. 3 του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας περί προσδιορισμού των εσόδων και της αξίας των αγορών και των δαπανών σε περίπτωση ανεπάρκειας ή ανακρίβειας των βιβλίων) παραμένουν σε ισχύ. Επίσης, ενώ το άρθρο 2 παρ. 1 του νέου Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών θεσπίζει υποχρέωση «από την απεικόνιση των συναλλαγών στα βιβλία και από τα στοιχεία ... να προκύπτουν συγκεντρωτικά και αναλυτικά στοιχεία των καταχωρήσεων και να υποστηρίζονται αυτές, ώστε να είναι ευχερής η αναλυτική πληροφόρηση και εφικτή η επαλήθευση αυτών από το φορολογικό έλεγχο, για τις ανάγκες όλων των φορολογικών αντικειμένων», δεν προβλέπεται τι θα ισχύει ως προς τον προσδιορισμό των φορολογικών υποχρεώσεων σε περίπτωση μη τήρησης της ανωτέρω υποχρέωσης, όπως, επίσης, και σε περίπτωση μη τήρησης ή μη διαφύλαξης ή μη επίδειξης των βιβλίων στον φορολογικό έλεγχο.

Συναφώς επισημαίνεται ότι, ενώ στο πρώτο εδάφιο της προτεινόμενης ρύθμισης αναφέρεται ότι «Ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, καταργείται και αντικαθίσταται με τον Κώδικα Φορολο-

γικής Απεικόνισης Συναλλαγών», οι μεταβατικές διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (άρθρο 14 παρ. 1) δεν προβλέπουν ρητώς την κατάργηση του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, αλλά απλώς ορίζουν ότι «Κάθε διάταξη αντίθετη στις διατάξεις των άρθρων 1-13 δεν ισχύει σε θέματα που ρυθμίζονται από αυτά και παύουν να ισχύουν διοικητικά έγγραφα και εγκύκλιες διαταγές, που αφορούν τις διατάξεις αυτές». Εν προκειμένω, ερευνητέον εάν παραμένουν σε ισχύ κανονιστικού περιεχομένου υπουργικές αποφάσεις, οι οποίες θεσπίζουν διαδικασίες ή εξειδικεύουν υποχρεώσεις που αφορούν τη φορολογική απεικόνιση των συναλλαγών, κατά το μέτρο που τα ζητήματα αυτά εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 1-13 του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών. Ομοίως, ερευνητέα η τύχη ρυθμίσεων που δεν σχετίζονται άμεσα με την φορολογική απεικόνιση των συναλλαγών, πλην όμως είναι διαδικαστικώς αναγκαίες για τον έλεγχο και την επιβολή φόρων, όπως αυτές των παραγράφων 1, 3, 4 και 7 του άρθρου 36 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων.

Επί των επί μέρους άρθρων του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών παρατηρούνται τα εξής:

Λόγω της νομοτεχνικής ένταξης του Κώδικα σε νομοθέτημα που περιλαμβάνει περισσότερες ρυθμίσεις, όπου στις διατάξεις του γίνεται αναφορά «στον παρόντα νόμο», θα πρέπει να αντικατασταθεί από αναφορά «στον παρόντα Κώδικα».

Στο άρθρο 1 παρ. 1 η αναφορά σε «έκδοση στοιχείων» θα πρέπει να αντικατασταθεί από «έκδοση και λήψη στοιχείων».

Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 3 θα ήταν ίσως σκόπιμο να προστεθούν οι λέξεις «του παρόντος Κώδικα».

Επί του άρθρου 3 παρ. 2 παρατηρείται ότι θα ήταν ίσως σκόπιμο να προσδιορίζονται, έστω και δια παραπομπής στις οικείες διατάξεις των άρθρων 6, 7 και 8, οι περιπτώσεις κατά τις οποίες υποχρέωση για έκδοση στοιχείου (αγοράς αγαθών ή λήψης υπηρεσιών) έχει ο αντισυμβαλλόμενος.

Στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 3 του άρθρου 3 θα ήταν ίσως σκόπιμο να προσδιορισθεί ότι η αναφορά σε «υπόχρεους τήρησης πληροφοριών του άρθρου 4» αφορά τα αναφερόμενα στην παράγραφο 23 του άρθρου 4 πρόσωπα.

Στο άρθρο 4 παρ. 2 για λόγους νομικής ακριβολογίας θα έπρεπε ίσως να γίνεται αναφορά σε επιχειρήσεις που εγκαθίστανται στην Ελλάδα δυνάμει του άρθρου 25 του ν. 27/1975.

Παρατηρείται ότι το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 4 παρ. 8 έχει το ίδιο κατ' ουσίαν ρυθμιστικό περιεχόμενο με το άρθρο 2 παρ. 1.

Με το τρίτο εδάφιο της υποπαραγράφου 10.2 της παραγράφου 10 του άρθρου 4 προβλέπεται ότι για την αποτίμηση των στοιχείων της απογραφής ε-

φαρμίζονται υποχρεωτικά οι κανόνες αποτίμησης του Ελληνικού Γενικού Λογιστικού Σχεδίου (π.δ. 1123/1980). Παρατηρείται ότι μέχρι σήμερα το ζήτημα της αποτίμησης των περιουσιακών στοιχείων των επιχειρήσεων ρυθμίζεται από τις (καταργούμενες) διατάξεις του άρθρου 28 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων. Κατά το μέτρο που οι διατάξεις του Γενικού Λογιστικού Σχεδίου διαφοροποιούνται από αυτές του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, ενδεχομένως θα ήταν σκόπιμο να θεσπισθούν μεταβατικές διατάξεις για τη φορολογική μεταχείριση του τυχόν κέρδους ή ζημίας που θα προκύψει από την εφαρμογή των νέων κανόνων αποτίμησης.

Στην υποπερίπτωση ε' της περίπτωσης α' της υποπαραγράφου 10.2 της παραγράφου 10 του άρθρου 4 θα ήταν ίσως σκόπιμο να περιληφθεί αναφορά και στο υπόδειγμα της παραγράφου 4.1.103 του Ελληνικού Γενικού Λογιστικού Σχεδίου.

Το άρθρο 4 παρ. 23 αντικαθιστά, για κάποια από τα αναφερόμενα στο άρθρο 10 παρ. 5 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων πρόσωπα, την υποχρέωση τήρησης πρόσθετων βιβλίων με την υποχρέωση να «παρέχουν ασφαλείς πληροφορίες για τις συναλλαγές τους μέχρι την έκδοση του στοιχείου, για το οποίο έχουν υποχρέωση, όπου και αναγράφονται τα στοιχεία του πελάτη». Παρατηρείται ότι από τη διατύπωση της προτεινόμενης διάταξης δεν προσδιορίζεται με ακρίβεια ούτε το ακριβές περιεχόμενο των τηρούμενων πληροφοριών ούτε η διαδικασία «διασφάλισης» και «παροχής» των πληροφοριών.

Στο άρθρο 6 παρ. 5 ο όρος «Κεντρικές Υποδομές» είναι ασαφής και χρήζει διευκρίνισης.

Με το άρθρο 6 παρ. 16 προβλέπεται ότι «εξομοιώνονται με τιμολόγια» μία σειρά εγγράφων, μεταξύ των οποίων και «τα συντασσόμενα συμβόλαια μεταβίβασης στις πωλήσεις ακινήτων, βιομηχανοστασίων, πλοίων, αυτοκινήτων, αεροσκαφών και λοιπών μηχανημάτων, καθώς και λοιπά συντασσόμενα έγγραφα στις πωλήσεις μετοχών, παραγώγων, ομολογιών, ομολόγων, εντόκων γραμματίων και λοιπών συναφών». Επισημαίνεται ότι μέχρι σήμερα η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 16 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων προβλέπει ότι επί των ανωτέρω εγγράφων «δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του άρθρου αυτού» (περί τιμολογίων). Συναφώς παρατηρείται ότι, σε αντίθεση με τον σκοπό των προτεινόμενων νέων διατάξεων, όπως προκύπτει από το προπαρατεθέν απόσπασμα της αιτιολογικής έκθεσης, η συγκεκριμένη διάταξη επεκτείνει σε όλα τα προαναφερθέντα έγγραφα τις κυρώσεις που προβλέπονται για παραβάσεις των διατάξεων του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων που αφορούν στη γνησιότητα και την ακρίβεια των τιμολογίων.

Από τη διατύπωση του άρθρου 9 παρ. 1, το οποίο αναφέρεται στη διασφάλιση της «αυθεντικότητας» των εκδιδόμενων φορολογικών στοιχείων, συνά-



γεται ότι τα στοιχεία αξίας λιανικών συναλλαγών για παροχή υπηρεσίας θα πρέπει να θεωρούνται υποχρεωτικά από την αρμόδια ΔΟΥ. Συναφώς παρατηρείται ότι τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται σήμερα επί μηχανογραφικώς εκδιδόμενων στοιχείων με τη χρήση ειδικών ασφαλών διατάξεων σήμανσης του ν. 1809/1988 ή σε περίπτωση τήρησης πρόσθετων βιβλίων του άρθρου 10 παρ. 5 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, τα οποία αντικαθίστανται με υποχρέωση «παροχής ασφαλών πληροφοριών για τις συναλλαγές» κατά το άρθρο 4 παρ. 23.

#### **7. Επί της Παραγράφου ΣΤ Υποπαράγραφος ΣΤ1 Β και Γ**

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, οι ρυθμίσεις των παρ. ΣΤ 1 Β και Γ πρέπει να θεσπίζονται όχι ως αυτοτελείς ρυθμίσεις, αλλά εν αναφορά προς τις ρυθμίσεις των παρ. 1 και 3 του άρθρου 243 του ν. 3852/2010 (Α' 85), τις οποίες τροποποιούν.

#### **8. Επί της Παραγράφου ΣΤ Υποπαράγραφος ΣΤ4**

Συμφώνως προς την υποπαράγραφο 4 της παρ. ΣΤ4 του παρόντος, ιδρύεται, στο Υπουργείο Εσωτερικών, Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, το οποίο παρακολουθεί σε μηνιαία βάση την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού και την εν γένει πορεία των οικονομικών των ΟΤΑ, καθώς και των νομικών τους προσώπων. Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 262 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 2 παρ. 10 του ν. 4038/2012 (Α' 14) και από το άρθρο 19 παρ. 7 του άρθρου 4071/2012 (Α' 85), ιδρύεται, στο ίδιο Υπουργείο, Ελεγκτική Επιτροπή με την ίδια συγκρότηση με το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ (προεδρεύει σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συμμετέχει ο Γενικός Διευθυντής Θησαυροφυλακίου και Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, του Υπουργείου Οικονομικών, ένας εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, προκειμένου περί Δήμων, ή της Ένωσης Περιφερειών, προκειμένου περί Περιφερειών, η σύμφωνη γνώμη του οποίου απαιτείται για τη λήψη απόφασης κλπ.). Επισημαίνεται ότι αρκετές από τις αρμοδιότητες της Ελεγκτικής Επιτροπής συμπίπτουν προς αυτές του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ιδίως σε ό,τι αφορά τη χωρίς αίτημα του ΟΤΑ υπαγωγή του σε Πρόγραμμα Εξυγίανσης, με συνέπειες ανάλογες προς αυτές που προβλέπονται στην προτεινόμενη παρ. ΣΤ 4 του παρόντος. Κατά τούτο, χρήζει ενδεχομένως σαφέστερης οριοθέτησης η αρμοδιότητα του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, προς αποφυγή σύγχυσης των αρμοδιοτήτων και του ρόλου των δύο αυτών ελεγκτικών οργάνων.

**9. Επί της Παραγράφου Ζ Υποπαράγραφος 1**

Με την προτεινόμενη ρύθμιση εισάγεται ο θεσμός της υποχρεωτικής μετάταξης ή μεταφοράς προσωπικού, ώστε να ενισχυθεί η κινητικότητα των υπαλλήλων σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα. Συμφώνως προς την υποπαράγραφο 4 της ως άνω παραγράφου, «Για τη μετάταξη ή μεταφορά των υπαλλήλων εκδίδεται απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Επισημαίνεται συναφώς ότι στην απόφαση μετάταξης πρέπει να συμπράττουν και οι κατά περίπτωση αρμόδιοι Υπουργοί του φορέα προέλευσης και του φορέα υποδοχής του υπαλλήλου.

Κατά τα λοιπά βλ. και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νοσχ «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», της 17ης Νοεμβρίου 2011, παράτηρηση 4.

**10. Επί της Παραγράφου Ι Υποπαράγραφος Ι2**

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις επιβάλλεται έκτακτη ειδική εισφορά σε επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκούς σταθμούς, η οποία υπολογίζεται επί του τιμήματος (εσόδου) των πωλήσεων ηλεκτρικής ενέργειας που λαμβάνουν χώρα από 1.7.2012 έως και 30.6.2014. Ο συντελεστής υπολογισμού της εισφοράς ανέρχεται σε:

- α) 25% για φωτοβολταϊκούς σταθμούς που τέθηκαν σε δοκιμαστική λειτουργία ή ενεργοποιήθηκε η σύνδεσή τους έως την 31.12.2011,
- β) 35% για φωτοβολταϊκούς σταθμούς που τέθηκαν σε δοκιμαστική λειτουργία ή ενεργοποιήθηκε η σύνδεσή τους μετά την 1.1.2012 και, περαιτέρω, η αποζημίωση της παραγόμενης ενέργειας υπολογίζεται βάσει τιμής αναφοράς (άρθρο 27Α ν. 3734/2009) που αντιστοιχεί σε μήνα προγενέστερο του Φεβρουαρίου 2012,
- γ) 29% για φωτοβολταϊκούς σταθμούς που τέθηκαν σε δοκιμαστική λειτουργία ή ενεργοποιήθηκε η σύνδεσή τους μετά την 1.1.2012 και, περαιτέρω, η αποζημίωση της παραγόμενης ενέργειας υπολογίζεται βάσει τιμής αναφοράς που αντιστοιχεί στο διάστημα μεταξύ Φεβρουαρίου 2012 και 9.8.2012.

Δεν επιβάλλεται εισφορά σε φωτοβολταϊκούς σταθμούς για τους οποίους η αποζημίωση της παραγόμενης ενέργειας υπολογίζεται βάσει τιμής αναφοράς που αντιστοιχεί σε ημερομηνία μεταγενέστερη της 9.8.2012, καθώς και στους φωτοβολταϊκούς σταθμούς του Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης Φωτοβολταϊκών Συστημάτων σε κτηριακές εγκαταστάσεις.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, η ειδική έκτακτη εισφορά επι-

βάλλεται για «επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος που συνίστανται στην άμεση αντιμετώπιση του συνεχώς διογκούμενου ταμειακού ελλείμματος του Ειδικού Λογαριασμού Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (άρθρο 40 ν. 2773/1999) που τηρείται για την αποζημίωση των παραγωγών ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ (Συμπααραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης)», πόροι του οποίου αποτελούν σήμερα, εκτός από τις πληρωμές που καταβάλλουν οι προμηθευτές για την αγοραζόμενη από αυτούς ενέργεια που παράγεται από ΑΠΕ, το Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αερίων του Θερμοκηπίου - ΕΤΜΕΑΡ) που βαρύνει τους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας, τα έσοδα από δημοπρασίες δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, το ειδικό τέλος παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας από λιγνίτη, καθώς και το 25% του τέλους υπέρ της ΕΡΤ.

Παρατηρείται καταρχάς ότι η υπό ψήφιση εισφορά, ανεξαρτήτως του ότι δεν περιέρχεται στον κρατικό προϋπολογισμό αλλά αποτελεί έσοδο του Ειδικού Λογαριασμού Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, συνιστά φορολογική επιβάρυνση, υπό την έννοια ότι δεν επιβάλλεται σε ανταπόδοση συγκεκριμένης υπηρεσίας παρεχομένης προς τους επιβαρυνόμενους με αυτή ή λόγω παροχής ειδικής ωφέλειας προς αυτούς. Συνεπώς, η επιβολή της θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές αρχές της καθολικότητας της επιβάρυνσης και της ισότητας αυτής έναντι των βαρυνόμενων, ειδικευομένης με τον, κατ' αρχήν, βάσει ορισμένης φοροδοτικής ικανότητας, καθορισμό του φορολογικού βάρους, το οποίο, πάντως, επιβάλλεται επί συγκεκριμένης και εξ αντικειμένου οριζόμενης φορολογητέας ύλης, που μπορεί, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 78 παρ.1 του Συντάγματος, να είναι το εισόδημα, η περιουσία, οι δαπάνες ή οι συναλλαγές. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο φόρος δεν αποκλείεται να βαρύνει ορισμένο μόνον κύκλο προσώπων ή πραγμάτων, εφ' όσον πλήττει ορισμένη φορολογητέα ύλη, η οποία, κατ' αυτό τον τρόπο, επιτρέπει την επιβάρυνση του συγκεκριμένου αυτού κύκλου φορολογουμένων βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων που τελούν σε συνάφεια με το ρυθμιζόμενο θέμα (ΣΤΕ 1972/2012 Ολομ., 2469-2471/2008 Ολομ., 2113/1963 Ολομ.).

Περαιτέρω, από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου συνάγεται ότι τα κράτη διαθέτουν μεν ευρύτατη εξουσία ως προς τον προσδιορισμό των φόρων και τους τρόπους είσπραξής τους κατ' εκτίμηση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων τους, πλην όμως, κατά το μέτρο που η επιβολή φορολογίας αποτελεί επέμβαση στην περιουσία του προσώπου, η σχετική ρύθμιση πρέπει να αποτελεί δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό την έννοια της ύπαρξης αναλογίας μεταξύ χρησιμοποιούμενων μέσων και επιδιωκόμενων σκο-

πών. Ως εκ τούτου, επιβολή φορολογικής υποχρέωσης που συνιστά υπερβολικό βάρος για τα πρόσωπα που βαρύνονται με αυτήν ή κλονίζει ριζικώς την οικονομική τους κατάσταση, αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ [βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 2.12.1985, Svenska κατά Σουηδίας (αριθ. 11036/84), της 14.12.1988, Wasa κατά Σουηδίας (αριθ. 13013/87), της 16.1.1995, Ricardo Travers κατά Ιταλίας (αριθ.15117/89)].

Ενόψει των ανωτέρω νομολογιακών πορισμάτων ερευνητέον εάν, κατά την επιβολή φορολογικής επιβάρυνσης όχι επί του εισοδήματος (κέρδους) αλλά επί συγκεκριμένης κατηγορίας συναλλαγών (εν προκειμένω της πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από φωτοβολταϊκούς σταθμούς), μπορεί να θεωρηθεί ως γενικό και αντικειμενικό κριτήριο που τελεί σε συνάφεια με το ρυθμιζόμενο θέμα και δικαιολογεί τη διαφοροποίηση του συντελεστή επιβολής της εισφοράς: (α) ο χρόνος θέσης του φωτοβολταϊκού σταθμού σε δοκιμαστική λειτουργία ή ενεργοποίησης της σύνδεσής του, και (β) η τιμή αναφοράς (άρθρο 27Α ν. 3734/2009) που λαμβάνεται υπόψη για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης της παραγόμενης ενέργειας σε συνάρτηση με τη «ραγδαία μείωση της αξίας του εξοπλισμού που σημειώθηκε από το δεύτερο εξάμηνο του 2011», συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση. Και αυτό, διότι η επιλογή των ανωτέρω κριτηρίων, ως στοιχείων διαφοροποίησης της φοροδοτικής ικανότητας, συνδέεται με το προκύπτον εισόδημα (κέρδος) που αποκομίζουν οι επιβαρυνόμενες επιχειρήσεις από τη δραστηριότητά τους, όχι όμως και με τη συναλλαγή (πώληση ηλεκτρικής ενέργειας), το τίμημα της οποίας αποτελεί αντικείμενο της εισφοράς.

Περαιτέρω, και λαμβανομένου υπόψη ότι η επιβαλλόμενη εισφορά αποτελεί επέμβαση επί της περιουσιακής κατάστασης των επιβαρυνόμενων επιχειρήσεων, συνιστάμενη στη στέρηση ποσοστού 25% έως 35% των εσόδων τους για το χρονικό διάστημα επιβολής της εισφοράς, θα έπρεπε, ενδεχομένως, να προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση ο λόγος για τον οποίο αποκλείστηκε η εφαρμογή άλλων πλέον ήπιων μέτρων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, δηλαδή της αύξησης των εσόδων του Ειδικού Λογαριασμού Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (όπως, επί παραδείγματι, της αύξησης της φορολογίας σε άλλα ενεργειακά προϊόντα ή της επιβολής ή αύξησης της φορολογίας στην ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από άλλες πηγές, πλην των φωτοβολταϊκών σταθμών), ούτως ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας.

Επίσης, εφόσον κριθεί ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις οδηγούν, κατ' αποτέλεσμα, σε μείωση του τιμήματος πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας που έχει συμφωνηθεί συμβατικώς μεταξύ των επιβαρυνόμενων επιχειρήσεων και του εκ του νόμου μοναδικού αντισυμβαλλομένου τους (σήμερα η ανώνυμη εται-

ρεία με την επωνυμία «Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας Α.Ε.», την οποία ελέγχει το Ελληνικό Δημόσιο), θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συνιστούν και επέμβαση του νομοθέτη σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις, η οποία θίγει την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, ως ειδικότερης εκδήλωσης της αρχής της οικονομικής και επιχειρηματικής ελευθερίας. Η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, εκτός από την ελευθερία σύναψης ή μη σύναψης της σύμβασης και την ελευθερία επιλογής αντισυμβαλλομένου, καθιερώνει το δικαίωμα των συμβαλλόμενων μερών να διαμορφώνουν ελεύθερως το περιεχόμενο της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού του καταβαλλόμενου ανταλλάγματος, υπό τον όρο ότι δεν παραβιάζουν τον νόμο ή τα χρηστά ήθη και δεν ασκούν το δικαίωμά τους αυτό καθ' υπέρβαση των ορίων του, όπως αυτά ιδίως διαγράφονται συμφώνως προς την καλή πίστη, τα χρηστά ήθη και τον κοινωνικό και οικονομικό του σκοπό (βλ. Μιχ. Σταθόπουλο, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, § 13 αρ. 5 επ., 58 επ., και Απ. Γεωργιάδη, Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Αθήνα, 1999, αρ. 3 επ.). «Με την ελευθερία των συμβάσεων, δεν συμβιβάζεται, καταρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ελευθερία των συμβάσεων προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών, καθώς επίσης και κατά τις περιπτώσεις που ασκείται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας (άρθρα 5 παρ. 1, 25 παρ. 3 και 106 παρ. 2 του Συντάγματος)» (ΑΠ 1465/2001, ΕλλΔνη 2003, σελ. 986). Επομένως, νομοθετική ρύθμιση η οποία παρεμβαίνει σε συμβατική σχέση για λόγους προστασίας της εθνικής οικονομίας, εισάγοντας ακόμη και βλαπτική μεταβολή της για το ένα μέρος, συνιστά, κατά την ανωτέρω κρίση του Αρείου Πάγου, εξαιρετικό δίκαιο, το οποίο, όμως, δεν πρέπει να παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας – περιοριζόμενη στο όλως αναγκαίο μέτρο – καθώς και τις αρχές της ισότητας και της ασφάλειας του δικαίου (βλ. και ΣτΕ 3037/2008 Ολομ., 3047/2006, 1909/2001 και ΑΠ 4/1998 Ολομ.), και να γίνεται σε εύλογο χρόνο από τη σύναψη της σύμβασης.

#### **11. Επί της Παραγράφου ΙΑ Υποπαράγραφος ΙΑ 2 περ. Ι**

Με την προτεινόμενη διάταξη θεσπίζεται ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων, το οποίο αντικαθιστά τα υφιστάμενα οικογενειακά επιδόματα τριτέκνων, πολυτέκνων, εφάπαξ παροχής, ισόβιας σύνταξης και τρίτου παιδιού, υπολογιζόμενο βάσει κλιμακούμενου εισοδηματικού κριτηρίου.

Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι ως προς το ζήτημα του περιορισμού των προβλεπόμενων διά του ν. 1892/1990 άρθρο 63 «Μέτρα για το δημογραφικό πρόβλημα», παροχών προς τις πολύτεκνες μητέρες, βάσει εισοδηματικών

κριτηρίων, κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας «(...) το άρθρο 21 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι "πολύτεκνες οικογένειες . . . δικαιούνται της ειδικής φροντίδος του Κράτους". Με την διάταξη αυτή, η θέσπιση της οποίας αποσκοπεί την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Χώρας (βλ. Πρακτικά Βουλής επί του Συντάγματος, Συνεδρίαση ΟΘ΄/26-4-1975, σελ. 479, 486), παρέχεται μεν, κατ' αρχήν, υπόδειξη προς τον κοινό νομοθέτη για την λήψη των καταλλήλων μέτρων φροντίδος υπέρ των πολυτέκνων οικογενειών, εξυπακούεται, όμως, ταυτοχρόνως στοιχειώδης απαγορευτικός κανόνας, δεσμευτικός για τον κοινό νομοθέτη, συμφώνως προς τον οποίο δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχομένης στους πολυτέκνους ειδικής φροντίδος, άνευ αποχρώντος λόγου, στα πλαίσια της αυτής σχέσεως (βλ. Σ.Ε. 2773, 2778, 2781/1991). Εν όψει δε της αδιασπίκτου διατυπώσεως της εν λόγω συνταγματικής διατάξεως αλλά και του προαναφερθέντος σκοπού της, η εξυπηρέτηση του οποίου συνιστά και λόγον γενικώτερου δημοσίου συμφέροντος (βλ. Σ.Ε. 2773/1991), δεν είναι, επίσης, συνταγματικώς ανεκτές, ρυθμίσεις με τις οποίες ορισμένες πολύτεκνες οικογένειες εξαιρούνται της ανωτέρω ειδικής κρατικής φροντίδος, αφού έτσι αναιρείται, ως προς αυτές, η αδιασπίκτως υπέρ των πολυτέκνων οικογενειών επιβαλλομένη από το Σύνταγμα ειδική φροντίδα του Κράτους. Η θέσπιση δε, ειδικώτερα, τέτοιων εξαιρέσεων με κριτήρια αναγόμενα στο εισόδημα των πολυτέκνων οικογενειών δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, εν όψει και του ότι ο συνταγματικός νομοθέτης, θεσπίζοντας την υπέρ αυτών ειδική κρατική φροντίδα, δεν απέβλεψε στην ενίσχυση αυτών ως κατηγορίας οικονομικώς αδυνάτων ή αναξιοπαθούντων προσώπων. (...) Εν όψει τούτου (...) η θέσπιση (...) ανωτάτου ορίου ετησίου οικογενειακού εισοδήματος ως προϋποθέσεως για την χορήγηση των ως άνω παροχών [οι οποίες αποτελούν «λόγω του καθολικού των χαρακτήρος και της φύσεως των ως χρηματικών παροχών, μέτρα με τα οποία, κατ' εξοχήν, πραγματώνεται η κατ' άρθρον 21 παρ. 2 του Συντάγματος ειδική κρατική φροντίδα υπέρ των πολυτέκνων οικογενειών»] αντίκειται στην εν λόγω συνταγματική διάταξη (...).» (ΣτΕ 1095/2001. Σχολιασμός της απόφασης σε Ξ. Κοντιάδη, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, 2004, σελ. 474 επ.).

Σημειώνεται, περαιτέρω, ότι ως προς τις οικογένειες με τρία τέκνα, οι οποίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας του άρθρου 21 παρ. 2 του Συντάγματος περί προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών («διότι κατά την διάταξη του άρθρου πρώτου του ν. 1910/1944 (όπως ισχύει), πολύτεκνοι θεωρούνται, κατ' αρχήν, οι γονείς που έχουν τέσσερα τέκνα»), ο κοινός νομοθέτης δεν εμποδίζεται να διαφοροποιήσει τις προβλεπόμενες παροχές με βάση εισοδηματικά κριτήρια (ΣτΕ 1693/2009, 998/2010, 19/2010. Βλ. σχετι-

κώς και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας, της 10.10.2011, επί του Νοχ «Ανασυγκρότηση Φορέων Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Κέντρα Αποκατάστασης, Αναδιάρθρωση Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις» (ν. 4025/2011).

#### **12. Επί της Παραγράφου ΙΑ Υποπαράγραφος ΙΑ 3 ΙΙΙ**

Με την προτεινόμενη διάταξη προβλέπεται η ποσοστιαία (από 2,21% έως και 83%), ανά φορέα - τομέα πρόνοιας, μείωση του ποσού εφάπαξ βοηθήματος στους ασφαλισμένους μέχρι 31.12.1992, που αποχώρησαν από την υπηρεσία 1.8.2010 ή θα αποχωρήσουν εφεξής, για τους οποίους δεν έχει εκδοθεί απόφαση χορήγησης του εφάπαξ βοηθήματος.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, η κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει πριν από την θέσπιση των συγκεκριμένων αυτών ρυθμίσεων αν το εξ αυτών προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα μπορεί να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέτρα.

Περαιτέρω, ειδικώς ως προς τις προτεινόμενες ρυθμίσεις που αφορούν σε εφάπαξ βοηθήματα που καταβάλλουν οι εν λόγω ασφαλιστικοί οργανισμοί στους συνταξιούχους τους, ο νομοθέτης υποχρεούται – εν όψει, αφενός μεν της οικονομικής αυτοτέλειας κάθε συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέα έναντι των λοιπών και έναντι του Δημοσίου, αφετέρου δε των αναλογιστικών δεδομένων αυτού – να εξετάσει επί τη βάσει αναλογιστικών μελετών, αν η επιβαλλομένη με τις ανωτέρω ρυθμίσεις μείωση των καταβαλλομένων από τους συγκεκριμένους ασφαλιστικούς οργανισμούς των επιδομάτων εφάπαξ βοηθήματος είναι αναγκαία για την προστασία του ασφαλιστικού τους κεφαλαίου ή αν και σε ποιόν βαθμό οι ρυθμίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την περιστολή των δαπανών του Ελληνικού Δημοσίου, έναντι του οποίου, έχουν οικονομική αυτοτέλεια οι ασφαλιστικοί οργανισμοί.

Υπό το φώς των ανωτέρω, πρέπει να προκύπτουν σαφώς από την Αιτιολογική Έκθεση τα αποτελέσματα των αναλογιστικών μελετών ανά φορέα - τομέα πρόνοιας, ιδίως σε σχέση με την ανταποδοτικότητα των εισφορών - παροχών των εφάπαξ βοηθημάτων στους ασφαλισμένους μέχρι 31.12.1992, έτσι ώστε να είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη η αναγκαιότητα επιβολής ενός τέτοιου περιορισμού για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νόμο σκοπού.

#### **13. Επί της Παραγράφου ΙΑ Υποπαράγραφος ΙΑ 4 περ. Ι**

Με την προτεινόμενη διάταξη θεσπίζονται ρυθμίσεις σχετικώς με την απελευθέρωση του επαγγέλματος του φορτοεκφορτωτή ξηράς και λιμένων και την κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών ως προς την πρόσβαση στο εν λόγω επάγγελμα, στο πλαίσιο εφαρμογής των ν. 3919/2011 και 4038/2012 (βλ. και Αιτιολογική Έκθεση). Παρατηρείται, συναφώς, ότι τόσο στον τίτλο

της διάταξης όσο και στο κείμενό της προβλέπεται ότι εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οι Οργανισμοί Λιμένος Πειραιώς και Θεσσαλονίκης και το προσωπικό τους, χωρίς να προκύπτει ο λόγος της θεσπιζόμενης εξαίρεσης (βλ. συναφώς και σχετικές ρυθμίσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

#### **14. Επί της Παραγράφου ΙΑ Υποπαράγραφος ΙΑ 5, περ. ΙΙ 1, 2 και 3**

**Α.** Η θέσπιση ενός γενικού κατώτατου ορίου αποδοχών ανταποκρίνεται στη αρχή του κοινωνικού κράτους και στο κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 παρ. 1 Σ. (Για το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία, βλ. Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο-Ατομικές εργασιακές σχέσεις, 2009, σ. 32 και 43 επ., Γ. Λεβέντη, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976, σ.126. Δ. Τραυλού-Τζανετάτου, Το δικαίωμα εργασίας στο πεδίο έντασης μεταξύ Συντάγματος και κοινωνικής πραγματικότητας, σε Εργατικό δίκαιο και βιομηχανική κοινωνία, 1977, σ. 104. Κ. Παπαδημητρίου, Το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία σε «Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του Κράτους Πρόνοιας» - Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, 2006, σ. 93-125). Η αμοιβή της εργατικής δύναμης είναι, βεβαίως, συνάρτηση της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά εργασίας. Ο θεμελιώδης, όμως, αυτός κανόνας της οικονομίας περιορίζεται σημαντικά στο πεδίο της απασχόλησης, εφόσον λειτουργεί προστατευτικά ο θεσμός της συλλογικής αυτονομίας, με σκοπό ακριβώς τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Υποστηρίζεται πάντως στη θεωρία, γενικότερα, ότι η πολιτεία οφείλει να εξασφαλίζει ένα γενικό κατώτατο όριο αποδοχών (Γ. Κατρούγκαλου, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο, 1998, σ. 679. Στ. Μουδόπουλου, Το δικαίωμα εργασίας στο άρθρο 22 παρ. 1 του Συντάγματος, Σύνταγμα και Εργασιακές σχέσεις, 1987, σ. 124. Τάσου Παπαδημητρίου, Η διασφάλιση του κατώτατου ορίου του καθαρού εισοδήματος του εργαζομένου, ΕΕργΔ 1994, 119).

Ο καθορισμός του γενικού κατώτατου ορίου γίνεται καταρχήν μέσω της συλλογικής αυτονομίας και, σε περίπτωση αποτυχίας της, με άλλο τρόπο (διαιτησία). Το όριο αυτό πρέπει να εξασφαλίζει εκείνο τον μισθό που θα είναι ανεξάρτητος από τις διακυμάνσεις της προσφοράς και της ζήτησης, όπως επίσης και από το συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ των συλλογικών μερών της αγοράς εργασίας.

Με την υπό ψήφιση διάταξη προτείνεται η τροποποίηση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 8 του ν. 1876/1990, το οποίο ορίζει ότι οι εθνικές γενικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας (εφεξής, Ε.Γ.Σ.Σ.Ε.) καθορίζουν τους ελάχιστους όρους εργασίας που ισχύουν για τους εργαζόμενους όλης της χώρας, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Προτείνεται, έτσι, να πε-



ριορισθεί η δέσμευση που προκύπτει από την Ε.Γ.Σ.Σ.Ε. για τα μισθολογικά ζητήματα, αλλά και να διευρυνθεί ο ρόλος της Πολιτείας ως προς τη διαμόρφωση του νομίμου μισθού.

Η προτεινόμενη διάταξη εξακολουθεί να προβλέπει ότι οι Ε.Γ.Σ.Σ.Ε. καθορίζουν όρους εργασίας για τους εργαζόμενους όλης της χώρας, όμως η γενική αυτή δέσμευση θα ισχύει πλέον μόνο για τα μη μισθολογικά ζητήματα. Αντιθέτως, για τα μισθολογικά ζητήματα δέσμευση θα υπάρχει μόνο για τους εργοδότες μέλη των συμβαλλομένων εργοδοτικών οργανώσεων. Για την εν λόγω δέσμευση δεν απαιτείται πάντως η συνδρομή της ιδιότητας του μέλους και για την πλευρά των εργαζομένων.

Για λόγους αρτιότερης νομοτεχνικής διατύπωσης θα έπρεπε, ενδεχομένως, να αντικατασταθεί η φράση της δεύτερης παραγράφου, «ισχύουν για τους εργαζομένους που απασχολούνται από εργοδότες των συμβαλλομένων εργοδοτικών οργανώσεων», με τη φράση «ισχύουν για τους εργαζομένους που απασχολούνται από εργοδότες που είναι μέλη των συμβαλλομένων εργοδοτικών οργανώσεων».

Προβλέπεται περαιτέρω ότι με πράξη της Πολιτείας θα είναι δυνατόν να ορισθεί το ύψος του κατώτατου μισθού μετά από σχετική διαβούλευση.

**Β.** Με τη διάταξη της προτεινόμενης παραγράφου 3 μειώνεται περαιτέρω το ύψος των ελάχιστων μισθών που προβλέπονται στην ισχύουσα Ε.Γ.Σ.Σ.Ε.. Η πρώτη μείωση έχει ήδη επέλθει με τις ρυθμίσεις του ν. 4046/2012, κατά 22% σε σύγκριση με το επίπεδο που ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 2012 και ως προς τους νέους (ηλικίας κάτω των 25) κατά 32%. Στην προτεινόμενη διάταξη ορίζεται, ότι πέραν των επιδομάτων πολυετίας δεν θα καταβάλλεται καμία άλλη προσαύξηση. Ειδικότερα, καταργείται, εμμέσως, το επίδομα γάμου το οποίο ανέρχεται σε 10 % του κατώτατου βασικού μισθού και ημερομισθίου που προβλέπεται στην ισχύουσα Ε.Γ.Σ.Σ.Ε..

Επισημαίνεται σχετικώς, ότι με τις διατάξεις του άρθρου 22 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, καθιερώνεται ο θεσμός της συλλογικής αυτονομίας, δηλαδή η νομική ικανότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών να καθορίζουν τους όρους εργασίας και τα μεταξύ τους δικαιώματα και υποχρεώσεις, συνάπτοντας συμφωνίες (συλλογικές συμβάσεις εργασίας), οι οποίες έχουν χαρακτήρα κανόνα δικαίου (Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β', 1991, σελ. 858), ως αναγκαία προέκταση της συνδικαλιστικής ελευθερίας, που καθιερώνεται στο άρθρο 23 παρ. 1 του Συντάγματος.

Το ζήτημα της σχέσης μεταξύ νομοθετικής εξουσίας και συλλογικής αυτονομίας, δηλαδή το ζήτημα, σε ποιο μέτρο είναι δυνατόν ο νομοθέτης να περιορίζει την ελευθερία σύναψης συλλογικών συμβάσεων, είναι από τα φλέγοντα ζητήματα, που έχουν απασχολήσει τη νομολογία και τη θεωρία (βλ.

μεταξύ άλλων, Γ. Λεβέντη, Συλλογική αυτονομία και κρατικός παρεμβατισμός, 1981, Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο – Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τ. 2, 2011, σελ. 15 επ.). Γίνεται γενικώς δεκτό, ότι το άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος (υπό τη συνδυασμένη μάλιστα ερμηνεία του με το άρθρο 23 παρ. 1) περιορίζει την παντοδυναμία του νομοθέτη, καθόσον αφορά τη συλλογική αυτονομία και ότι η συλλογική διαπραγμάτευση οφείλει να αναγνωρισθεί ως ο κύριος ρυθμιστικός παράγων των εργασιακών σχέσεων (βλ. Γ. Λεβέντη, όπ. π., σελ. 39, Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002, σελ. 485). Η συλλογική αυτονομία υποχωρεί υπέρ της αποκλειστικής πολιτειακής ρύθμισης μόνον εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι, ενώ, εφόσον υπάρχει συλλογική σύμβαση εργασίας, αυτή δεν μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με τυπικό νόμο (Π. Δαγτόγλου, όπ.π., σελ. 864 και 871). Τα ανωτέρω ενισχύονται από τις διατάξεις του άρθρου 8 της 151/1978 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας (εφεξής, Δ.Σ.Ε.) που κυρώθηκε με τον ν. 2405/1996, οι οποίες επιτάσσουν τον διακανονισμό των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση με διαπραγματεύσεις ή διαδικασία περιβαλλόμενη από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, από τις διατάξεις του άρθρου 5 της Δ.Σ.Ε. 154/1981 (που κυρώθηκε με τον ν. 2403/1996), το οποίο απαιτεί να λαμβάνονται συμβατά με τις εθνικές συνθήκες μέτρα για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης, αλλά και από τη γενική διάταξη του άρθρου 2 της Δ.Σ.Ε. 98/1949 (που κυρώθηκε με τον ν. 4205/1961), η οποία κατοχυρώνει το δικαίωμα εκούσιων συλλογικών διαπραγματεύσεων. Επίσης, τα άρθρα 6 και 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 1426/1984, κατοχυρώνουν το δικαίωμα εκούσιας διαιτησίας για την επίλυση διαφορών εργασίας, καθώς και το δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων. Οι ανωτέρω συμβάσεις βοηθούν στην ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων και την ορθή εφαρμογή τους (βλ. Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο – Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τ. 1, 1997, σελ. 29. Ομοίως, Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σελ. 484-485).

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δεχθεί, πράγματι, ότι με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη «περιωρίστη η υπό το κράτος των προγενεστέρων συνταγμάτων αναγνωριζόμενη παντοδυναμία του νομοθέτου» και ότι με αυτή «τίθεται φραγμός εις την παντοδυναμία του νομοθέτου κατά τη ρύθμισιν των εν λόγω θεμάτων, ούτως ώστε να καθίσταται αντίθετος προς την συνταγματικήν ταύτην διάταξιν η άσκησης της νομοθετικής αρμοδιότητος κατά τρόπο άγοντα εις πλήρη αποδυνάμωσιν του θεσμού», ενώ ειδικότερα για τις αποδοχές των εργαζομένων η Ολομέλεια του ΣΤΕ έχει δεχθεί ότι ο καθορισμός των αποδοχών τους «δεν μπορεί να γίνει από το νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, να αφαιρεθεί δηλαδή από την ύλη της συλλογικής συμβάσεως» (ΣΤΕ [Ολ] 632/1978, ΤοΣ 1978, σελ. 178). Ωστόσο, το ΣΤΕ

δέχεται ότι λόγοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, συνδεδεμένοι με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, δικαιολογούν την αποκλειστική από τον νόμο ρύθμιση των αποδοχών, είτε όλων των μισθωτών είτε κατηγοριών μισθωτών. Βάσει του σκεπτικού αυτού κρίθηκε ότι η απαγόρευση, με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 18.10.1985, η οποία κυρώθηκε με τον νόμο 1584/1986, της συνομολόγησης και καταβολής αυξήσεων των αποδοχών των εργαζομένων για περισσότερο από δύο έτη (έως 31.12.1987), λόγω της ανάγκης λήψης έκτακτων μέτρων για την προστασία της εθνικής οικονομίας, δεν αντίκειται στα άρθρα 23 παρ. 1 και 22 παρ. 2 του Συντάγματος (ΣτΕ [Ολ] 2287/1987, ΝοΒ 1987, σελ. 1096, ΕΔΔ 1987, σελ. 250, καθώς και ΣτΕ 1975/1991, ΤοΣ 1991, σελ. 392).

Με την προτεινόμενη διάταξη καταργούνται, όπως προαναφέρθηκε, ρυθμίσεις, οι οποίες προβλέπονται στην ισχύουσα από 15.7.2010 Ε.Γ.Σ.Σ.Ε.. Το εάν εν προκειμένω υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος, και κυρίως εάν ενόψει των διαδοχικών μειώσεων παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας, αποτελεί ζήτημα το οποίο τελικώς θα κριθεί από τα αρμόδια Δικαστήρια, εφόσον, ευνοήτως, το ζήτημα τεθεί ενώπιόν τους κατόπιν σχετικής δικαστικής προσφυγής.

#### **15. Επί της Παραγράφου ΙΑ, Υποπαράγραφος ΙΑ.5, περ. ΙΙΙ**

Με την υπό ψήφιση διάταξη επιχειρείται αφενός να μειωθεί ο χρόνος προειδοποίησης του εργαζομένου εκ μέρους του εργοδότη, σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, και αφετέρου να μειωθεί το ύψος της αποζημίωσης καταγγελίας της σύμβασης εργασίας.

Προϋπόθεση της νομιμότητας της καταγγελίας σύμβασης εξαρτημένης εργασίας, εκ μέρους του εργοδότη, είναι η καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης. Εάν τηρηθεί, εκ μέρους του εργοδότη, η προβλεπόμενη από τον νόμο προειδοποίηση του εργαζομένου, τότε η καταβλητέα αποζημίωση καταγγελίας είναι σημαντικά μειωμένη, δηλαδή κατά το ήμισυ. Εάν δεν τηρηθεί, καταβάλλεται το σύνολο της αποζημίωσης. Στην πράξη, σε αρκετές περιπτώσεις, δεν ετηρείτο η προθεσμία προειδοποίησης, αν και προβλεπόταν η σχετική δυνατότητα, λόγω της σχετικά μεγάλης διάρκειάς της. Με τις διατάξεις του ν. 3863/2010 συντμήθηκε σημαντικά η προθεσμία προειδοποίησης, και ενώ, υπό το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς, μπορούσε να εκτείνεται μέχρι και τους 24 μήνες, περιορίσθηκε, ακόμη και για τους εργαζομένους με μακρά προϋπηρεσία, στους έξι μήνες.

Με την πρώτη παράγραφο της υπό ψήφιση διάταξης μειώνεται περαιτέρω η προθεσμία προειδοποίησης για τους εργαζομένους με προϋπηρεσία μεγαλύτερη των 15 ετών στον ίδιο εργοδότη, ώστε σε καμία περίπτωση να μην υπερβαίνει τους τέσσερις μήνες.

Στο τελευταίο εδάφιο της προτεινόμενης διάταξης ορίζεται ότι «Εργοδότης που προειδοποιεί εγγράφως τον εργαζόμενο κατά τα ανωτέρω, καταβάλλει στον απολυόμενο το ήμισυ της κατά το επόμενο εδάφιο του παρόντος αποζημίωσης». Η υπό ψήφιση διάταξη πρόκειται να αντικαταστήσει τη διάταξη του άρθρου 1 του ν. 2112/1920 και να ενσωματωθεί στον εν λόγω νόμο. Πλην όμως, η διάταξη του άρθρου 1 του ν. 2112/1920 δεν περιέχει «επόμενο εδάφιο». Επομένως, για λόγους αρτιότερης νομοτεχνικής διατύπωσης, θα έπρεπε να αντικατασταθεί η φράση «το ήμισυ της κατά το επόμενο εδάφιο του παρόντος αποζημίωσης» από τη φράση «το ήμισυ της κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του ν. 2112/1920, όπως έχει τροποποιηθεί, αποζημίωσης».

Εν προκειμένω, τίθεται το ερώτημα εάν η μείωση της αποζημίωσης, λόγω τήρησης της προθεσμίας προειδοποίησης, αφορά μόνο την αποζημίωση που θα προβλέπεται στη παράγραφο 1 του άρθρου 3 του ν. 2112/1920 (εδάφιο 2 υπό ψήφιση διάταξης) ή και την πρόσθετη αποζημίωση που θα οφείλεται στους μισθωτούς οι οποίοι έχουν ήδη συμπληρώσει προϋπηρεσία άνω των 17 ετών (εδάφιο 3 υπό ψήφιση διάταξης). Ερωτάται, δηλαδή, εάν σε υπάλληλο με προϋπηρεσία 28 ετών, ως προς τον οποίο τηρείται η προθεσμία προειδοποίησης, θα οφείλεται αποζημίωση 10 μηνών ( $12 + 8 = 20/2 = 10$ ) ή 14 μηνών ( $12/2 = 6 + 8 = 14$ ). Ενόψει του ότι η μη καταβολή της πλήρους αποζημίωσης οδηγεί σε ακυρότητα της καταγγελίας, θα ήταν ίσως σκόπιμο να διευκρινισθεί ποιο ακριβώς τμήμα της αποζημίωσης απομειώνει η τήρηση της προειδοποίησης.

Με τη δεύτερη και τρίτη παράγραφο της υπό ψήφιση διάταξης, οι οποίες τροποποιούν την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του ν. 2112/1920, μειώνεται η αποζημίωση καταγγελίας για τους εργαζομένους με προϋπηρεσία μεγαλύτερη των 17 ετών. Εν προκειμένω, η προϋπηρεσία τους στον ίδιο εργοδότη δεν θα συνεχίσει να προσυξάνει την αποζημίωσή τους, αλλά η αποζημίωση αυτή θα παγιωθεί στον αριθμό των μισθών στον οποίο έχει ανέλθει μέχρι τη δημοσίευση της υπό ψήφιση διάταξης, καθώς ο μεταγενέστερος χρόνος προϋπηρεσίας δεν θα λαμβάνεται πλέον υπόψη.

Για τον ίδιο ακριβώς λόγο, όπως προκύπτει από τη δεύτερη παράγραφο της υπό ψήφιση διάταξης, η αποζημίωση εργαζομένων που απολύονται χωρίς προειδοποίηση και έχουν ήδη προϋπηρεσία μικρότερη των 16 ετών, θα έχει πλέον ως ανώτατο όριο τους 12 μισθούς, ενώ υπό το ισχύον καθεστώς το όριο αυτό ανερχόταν σε 24 μισθούς.

Περαιτέρω, για τον υπολογισμό της πρόσθετης αποζημίωσης των εργαζομένων με μακρά προϋπηρεσία δεν θα λαμβάνεται υπόψη το ποσόν των αποδοχών που υπερβαίνει τα 2.000 ευρώ, εκτός εάν συντρέχει περίπτωση συνταξιοδότησης του μισθωτού, οπότε λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των αποδοχών.

### **16. Επί της Παραγράφου ΙΒ Υποπαράγραφος ΙΒ2 περ. 7 και 8**

Κατά την πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις υπόκειται, αναδρομικώς, από 1.1.2012 και εφεξής, σε αυτοτελή υποχρέωση επιστροφής (rebate) και η αιτούμενη δαπάνη, για τα φαρμακευτικά σκευάσματα που προμηθεύονται από τα ιδιωτικά φαρμακεία ή τα φαρμακεία των κρατικών νοσοκομείων εξωτερικοί ασθενείς, για τη θεραπεία σοβαρών ασθενειών, οριζόμενη σε ποσοστό 5% επί της δαπάνης αυτής.

Περαιτέρω, καθιερώνεται, από 1.1.2012 και προς τα φαρμακεία του Ε.Ο.Π.Υ.Υ. ποσό επιστροφής (rebate) ποσοστού 5% επί της νοσοκομειακής τιμής για τις φαρμακευτικές εταιρείες και του Κ.Α.Κ. φαρμακευτικών προϊόντων.

Το ζήτημα των υποχρεωτικών εκπτώσεων στις τιμές των φαρμάκων είναι από τα πλέον επίμαχα ζητήματα στο πεδίο της φαρμακευτικής πολιτικής. Επειδή αφορά τα φαρμακευτικά προϊόντα, τα οποία, δεν αποτελούν μόνο καταναλωτικά, αλλά και κοινωνικά αγαθά (βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 28.2.2012 επί του Νσχ «Νόμος αρμοδιότητας Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για την εφαρμογή του Νόμου "Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας" και άλλες διατάξεις» της 28.2.2012, καθώς και Χ. Γκόλνα, Ξ. Κοντιάδη, Κ. Σουλιώτη, Φαρμακευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 2005, σελ. 219 επ.), η επιβολή υποχρεωτικών εκπτώσεων θεωρείται, υπό δύο προϋποθέσεις, συνταγματικώς ανεκτή: αφενός, να μην παραβιάζεται ο πυρήνας της επιχειρηματικής ελευθερίας, αφετέρου, ο περιορισμός να είναι αναγκαίος, κατάλληλος και επαρκής, εν στενή εννοία ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό [βλ. ΣτΕ 3665/2005, ΣτΕ (ΟΛ) 4175/1998, ΣτΕ 2522/2000, 393/1993, 2445/1992, 547/1991, 2112/1984 κ. ά.]. Εν προκειμένω, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, να προκύπτει σαφώς από την Αιτιολογική Έκθεση ότι οι ανωτέρω προτεινόμενες υποχρεωτικές εκπτώσεις-επιστροφές, επιφέρουν, πράγματι, σημαντική μείωση της δημόσιας φαρμακευτικής δαπάνης, απαραίτητη για τη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας, χωρίς, ταυτοχρόνως, να απειλείται η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων στις οποίες επιβάλλεται.

### **17. Επί της παραγράφου ΙΓ υποπαρ. 1**

**Α.** Με την παρ. ΙΓ υποπαρ. 1 περ. 1 τροποποιείται η παρ. 1 του άρθρου 82 ΠΚ και ορίζεται ότι ματατρέπεται σε χρηματική η περιοριστική της ελευθε-

ρίας ποινή που είναι μεγαλύτερη από δυο έτη και δεν υπερβαίνει τα πέντε, εκτός αν το δικαστήριο κρίνει με ειδικά αιτιολογημένη απόφασή του ότι απαιτείται η μη μετατροπή της για να αποτραπεί ο δράστης από την τέλεση άλλων αξιόποινων πράξεων. Επειδή η στερητική της ελευθερίας ποινή των πέντε ετών μπορεί να συνιστά κάθειρξη, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να διευκρινισθεί αν η επέκταση του ορίου της μετατροπής αφορά και την ποινή της κάθειρξης των πέντε ετών.

**Β.** Με την παρ. ΙΓ υποπαρ. 1 περ. 5 προβλέπεται ότι τα ποσά των επιβαλλόμενων σε χρήμα ποινών καθώς και τα ποσά που προκύπτουν από τη μετατροπή των στερητικών της ελευθερίας ποινών προσαυξάνονται κατά την είσπραξη κατά ποσοστό 110%. Με δεδομένο τον επαχθή χαρακτήρα της ρύθμισης και την αποσύνδεσή της από τα κριτήρια επιμέτρησης που εφαρμόζει το δικαστήριο είτε κατά την επιβολή της χρηματικής ποινής (άρθρο 80 ΠΚ) είτε κατά τον καθορισμό του ποσού της μετατροπής (άρθρο 82 παρ. 2 ΠΚ), τα οποία αποδίδουν την αρχή της αναλογικότητας, δημιουργείται προβληματισμός ως προς την λειτουργική σχέση της επιβολής προσαύξησης, που έχει ως αποτέλεσμα τον υπερδιπλασιασμό του ποσού της ήδη επιβληθείσας ποινής, με το έγκλημα για το οποίο έχει ήδη καταγνωσθεί ποινή στον συγκεκριμένο δράστη.

Αθήνα, 6.11.2012

Οι εισηγητές  
Αθανασία Διονυσοπούλου  
Επιστημονική Συνεργάτιδα  
Δημήτριος Βασιλείου  
Δημήτριος Κανελλόπουλος  
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών  
Ανδρέας Κούνδουρος  
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών  
Γεωργία Μακροπούλου  
Γεώργιος Φωτόπουλος  
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Τμήματος  
Μελετών Οικονομίας, Περιβάλλοντος και Τεχνολογίας  
Κώστας Παπαδημητρίου  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών  
(Για τις παρατηρήσεις 14 και 15)

Ο Προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Στέφανος Κουτσομπίνας  
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου  
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αστέρης Πλιάκος  
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού  
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών